

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	7
1 HVAD ER VELFÆRD?	13
1.1. Velfærd	13
1.2. Social kapital	16
1.3. Hvad er sociale indikatorer?	18
1.4. Danmarks placering	21
1.5. Hvad er en velfærdsstat?	23
1.6. Modeller for velfærd	25
1.7. Opsamling	30
2 KORT RIDS OVER DEN DANSKE FORVALTNING	33
2.1. Hvem løser hvilke velfærdsopgaver?	33
2.2. Styring mellem stat og kommuner	38
2.3. De offentlige velfærdsudgifter	48
2.4. Hvornår er der tale om et problem for velfærdssamfundet?	51
2.5. Opsamling	53
3 CENTRALE VELFÆRDSMÆSSIGE OMRÅDER	55
3.1. Centrale begreber	55
3.2. Organiseringen af socialpolitikken	59
3.3. Marginaliserede og udstødte	62
3.4. Børn, unge og familier	68
3.5. Integration	73
3.6. Ældre	75
3.7. Opsamling	79
4 ARBEJDSMARKEDET – HVILKEN ROLLE?	81
4.1. Hvad er et arbejdsmarked?	81
4.2. Organiseringen og organisationer på arbejdsmarkedet	84
4.3. Stress, sygefravær og arbejdsmiljø	87
4.4. Den aktive arbejdsmarkedspolitik	92
4.5. Passiv arbejdsmarkedspolitik	98
4.6. Virksomhedernes sociale ansvar	100
4.7. Opsamling	102

5	UDDANNELSE OG LIVSLANG LÆRING.	105
	5.1. Organiseringen af uddannelse i Danmark	106
	5.2. Uddannelser og lighed/ulighed i Danmark	111
	5.3. Opsamling.	113
6	SUNDHED OG FOREBYGGELSE	115
	6.1. Social ulighed i sygdom.	115
	6.2. Regionernes opgaver inden for sundhedsområdet.	117
	6.3. Kommunernes nye opgaver	118
	6.4. Hvad ved vi om forebyggelse og forebyggende indsats?	119
	6.5. Sammenhæng mellem social- og sundhedspolitik.	121
	6.6. Opsamling.	122
7	PRINCIPPER FOR EVALUERING	123
	7.1. Principper for evaluering.	123
	7.2. Eksempler på evaluering	126
	7.3. Kan man altid måle effekter?	131
	7.4. Pres og krydspres for ansatte og ledelse ved evalueringer.	132
	7.5. Opsamling.	133
8	ET INTERNATIONALT UDSYN	135
	8.1. EU's rolle i velfærdspolitikken.	135
	8.2. Hvad gør de i andre lande – nogle smagsprøver	137
	8.3. Arbejdskraftens frie bevægelighed – en særlig case.	138
	8.4. Den åbne koordinationsmetode	140
	8.5. Opsamling.	141
	Appendiks 8.1.	142
9	FREMTIDENS VELFÆRD	145
	9.1. Hvad er udfordringerne?	145
	9.2. Har vi råd til velfærd i fremtiden?	146
	9.3. Den demografiske udfordring	148
	9.4. Vil den danske model blive Europæisk?	149
	9.5. Opsamling.	150
	LITTERATUR	153
	INDEKS	157

Indledning

Viden om, hvordan velfærdssamfundet er indrettet, fungerer og er styret, er afgørende for at kunne løse velfærdsopgaver på den bedst mulige måde. Det gælder også viden om nogle af de dilemmaer og problemstillinger, som beslutningstagere og administratorer er stillet over for, ligesom viden om, hvad der virker bedst for den enkelte borger er central, når arbejdet skal udføres. Denne bog vil skabe viden og baggrund herfor gennem beskrivelser og analyser af de mest centrale velfærdsmæssige problemstillinger i det danske samfund, men samtidig med et internationalt udsyn.

Vi ved, vi lever i et rigt land sammenlignet med andre lande. Vi ved, at vi lever i et samfund, der kaldes et velfærdssamfund. Denne bog vil beskrive, hvad et velfærdssamfund er, men også hvad velfærd og velfærdsstat er. Den vil derudover analysere, hvilken styring og hvilke typer af indgreb det offentlige skal foretage for at opnå bestemte mål i velfærdssamfundet, herunder hvem styrer og finansierer velfærdssamfundet. Nogle centrale spørgsmål er: Hvilke opgaver løses bedst af det offentlige? Hvilke opgaver løses bedst af markedet og hvilke af familien? Hvordan sikrer vi, at brugerne får de bedste tilbud? For at kunne svare på disse spørgsmål er det vigtigt at have viden om de eksisterende institutionelle strukturer i den danske velfærdsmodel, samt de styrings- og finansieringsrationaler der ligger til grund herfor.

Der anvendes så vidt muligt data, som løbende bliver opdateret, og relativt enkelt kan findes. Det gælder data fra statistikbanken i Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk) samt Statistisk 10 års oversigt (Danmarks Statistik), men også internationale data fra EU og OECD vil blive inddraget, da disse kan bidrage til at spejle det danske velfærdssamfund og dets udvikling i. Data fra udredningsarbejde og forskning fra eksempelvis Socialforskningsinstituttet vil også indgå.

Teorier præsenteres kort som referenceramme for beskrivelserne, samtidig med at der er henvisninger, som sikrer, at læseren kan finde yderligere viden om et specifikt område. Der refereres især til en række undersøgelser om social- og arbejdsmarkedspolitik. Undersøgelserne anvendes til at eksemplificere empirisk viden inden for en række velfærdsmæssige områder, men også til hvordan analyse og beskrivelse af forskellige områder kan præsenteres. Dette fordi viden inden for velfærdsområdet og om velfærdssamfundet i høj grad er empirisk betinget, og at empiri er helt afgørende for at kende til velfærdssamfundets indretning, herunder konsekvenser af forskellige typer af styring og indgreb.

Bogen tager udgangspunkt i sociologiske, økonomiske og politologiske tilgange og viser, hvilke begreber og data, der kan anvendes til at beskrive det danske velfærdssamfund.

I kapitel 1 beskrives velfærd som begreb. Vi taler om velfærd og velfærdssamfund, som om det er klare og entydige begreber, men hvad indgår i velfærd, og hvad forstås ved et velfærdssamfund? Er det alene det forbrug, vi har (offentligt eller privat), og kan velfærd alene opgøres i kroner og ører, eller skal der inddrages andre elementer? Social kapital som begreb beskrives, da social kapital omfatter sociale netværk samt de normer og sanktioner, der styrer dem.

Det leder frem til en analyse af hvilke områder, vi vil inddrage, når vi taler om velfærd og velfærdssamfund. Endvidere til spørgsmålet om velfærd altid skal være offentligt finansieret, samt fordele og ulemper herved. Hvordan trækkes grænser mellem offentlige og private aktører? Ved levering af velfærd er det vigtigt at forstå, hvilke logikker der ligger bag.

Nogle vil lægge vægt på, at et godt miljø lokalt og globalt er vigtigt i et velfærdssamfund, men afgrænsninger har været nødvendige. Da bogen fokuserer på den klassiske formulering af offentlige politikområder inden for velfærdssamfundets rammer, er miljø eksempelvis ikke inddraget i fremstillingen, men illustrerer, at det er centralt at definere, hvad velfærd er.

Kapitel 1 giver endvidere en definition af, hvad en velfærdsstat er og præsenterer nogle modeller for velfærdsstater, herunder den nordiske model, som Danmark oftest indplaceres under. Disse modeller anvendes som referenceramme til beskrivelse af, hvordan den danske model ser ud, ligesom fælles træk og forskelligheder i forhold til andre lande præsenteres.

Kapitel 1 har dermed samlet følgende hovedomdrejningspunkter:

- Velfærd
- Social kapital
- Sociale indikatorer
- Hvordan er Danmark placeret
- Hvad er en velfærdsstat og et velfærdssamfund
- Modeller for velfærd.

Når først velfærdsbegrebet er diskuteret, er næste spørgsmål: Hvem organiserer og styrer de forskellige dele af velfærdssamfundet? Det er fokus i kapitel 2, der med udgangspunkt i velfærdstrekanten ser på, om det er det offentlige, markedet eller civilsamfundet, der er de centrale aktører. Ændringer i roller og opgaver for aktørerne over tid beskrives, herunder om der har været særlige grunde og årsager til disse forandringer.

Ligeledes betones det, hvad valg af forskellige organisations- og styringsformer kan betyde for individ og samfund. Det er eksempelvis spørgsmål som: Er adgangen til velfærdsydelser betinget af medborgerskab eller af betalingsevne, og hvilke konsekvenser får det? Hvilken forskel er der mellem universelle og selektive ydelser i velfærdspolitikken, og hvilken betydning kan valg heraf have?

Det giver følgende hovedelementer i kapitel 2:

- Hvem løser hvilke velfærdsopgaver
- Styring mellem stat og kommuner (regioner)
- Offentlige udgifter til velfærd
- Hvornår er et problem et velfærdsstatsligt problem.

Konsekvenser af velfærdspolitikker i forhold til individ og samfund vil være et gennemgående tema. Tilsvarende vil konsekvenser i form af virkning på lighed/ulighed, samfundsmæssige udgifter samt integration i samfundet løbende blive inddraget i fremstillingen af de enkelte velfærdsmæssige områder i kapitlerne 3-6. Hvert kapitel indeholder aspekter vedrørende den offentlige forvaltning og styringsrelationer, herunder hvilke instrumenter staten bruger i styringen af kommunerne.

Inden for de klassiske velfærdsområder (arbejdsmarked, social- og sundhed samt uddannelse) vil bogen gennemgå, hvordan disse områder kan bidrage til en analyse og beskrivelse af det danske velfærdssamfund, samt hvilke konsekvenser velfærdspolitikker har for såvel individ som samfund. Ved konsekvenser forstås eksempelvis forskellige offentlige eller private udgifter samt indvirkning på adgang til ydelser og graden af lighed/ulighed.

I kapitel 3 er temaet organiseringen af socialpolitikken i Danmark. Det inkluderer nogle grundlæggende principper for tildeling af sociale ydelser (såvel kontant- som service), hvem beslutningstageren er, og hvem der skal have forskellige sociale ydelser i den danske model. For at præcisere og beskrive dette præsenteres og analyseres centrale velfærdsmæssige områder med dertil hørende politikker. Der er fokus på principper for de enkelte områder, i højere grad end på den aktuelle udformning af lovgivningen. Samtidig præsenteres teoretiske rationaler og tankesæt bag de forskellige velfærdselementer. Der er udvalgt fire centrale områder, som samtidig dækker såvel de mere specialiserede, som generelle velfærdsområder i den danske model. De fire områder er:

- Marginaliserede og udstødte
- Børn, unge og familier
- Integration
- Ældre.

Disse områder betragtes som socialpolitikens kærneområder, og det er forklaringen på, at det er en beskrivelse og analyse af disse områder, der er i fokus. Dertil kommer, at socialområdet på mange måder står centralt i velfærdsstaternes indsats i velfærdssamfundet. Det handler dels om nogle af de mest udsatte grupper i samfundet, dels om nogle politikker der skal dække bredere samfundsmæssige grupper. Familiepolitik har en dobbeltfunktion med både at bidrage til mere velfungerende familier, men også sikre mulighed for mere arbejdskraft end ellers. Integration handler især om flygtninge og indvandrere og deres placering i det danske samfund, herunder opsplitningen i boligområder, men også i bredere perspektiv om sammenhængskraft i det danske samfund. Der ses på alle velfærdsområder både på indkomstoverførsler og serviceydelser, eksempelvis kontanthjælp samt pasning og pleje.

Det giver følgende hovedindhold i kapitel 3:

- Centrale velfærdsmæssige begreber
- Grundlæggende principper for organiseringen af velfærd
- Marginaliserede og udstødte
- Børn, unge og familier
- Integration
- Ældre.

Kapitel 4 flytter fokus til arbejdsmarkedet. Kapitlet indledes med en beskrivelse af hvad der kan forstås ved et arbejdsmarked, ligesom organiseringen og centrale organisationer på arbejdsmarkedet præsenteres. Der vil endvidere blive set på vigtige elementer i relation til ledighed og beskæftigelse samt på områder som sygefravær og arbejdsmiljø. Der vil være fokus på de offentlige initiativer inden for områderne. I beskrivelserne og analyserne lægges der derved mindre vægt på den frivillige sektor, civilsamfundet og markedet, dog belyses virksomhedernes sociale ansvar. Arbejdsmarkedspolitikken og arbejdsmarkedet har de seneste 20-25 år fået en stadig mere central placering og rolle i velfærdssamfundet. I dag er ansvaret for kontanthjælp, udover aktivering, arbejdsløshedsdagpenge og arbejdsmiljø, også placeret i Beskæftigelsesministeriet. Kapitlet indeholder en beskrivelse af den danske flexicurity model, ligesom der ses på såvel aktiv som passiv arbejdsmarkedspolitik og hovedindholdet heri. Virksomhedernes sociale ansvar præsenteres, da dele af velfærdspolitikken leveres af virksomhederne, og andelen vil måske blive øget i fremtiden.

Kapitlet har derved følgende hovedelementer:

- Hvad er et arbejdsmarked
- Organisering og organisationer på arbejdsmarkedet
- Stress, sygefravær og arbejdsmiljø
- Den aktive og passive arbejdsmarkedspolitik, herunder flexicurity
- Virksomhedernes sociale ansvar.

Kapitel 5 ser nærmere på uddannelsesområdet. Det skyldes især, at uddannelse og livslang læring bliver et stadig mere centralt emne i disse år. Dertil kommer, at muligheden for at få indflydelse på samfundsudviklingen i høj grad afhænger af adgang til og mulighed for at bruge viden. Samtidig bliver uddannelse stadig mere vigtig for at kunne få et job på arbejdsmarkedet og at fastholde det. Uddannelse er endelig et eksempel på et område, som kan bidrage til større eller mindre ulighed i samfundet.

Det giver følgende hovedelementer:

- Organiseringen af uddannelser i Danmark
- Uddannelse og lighed/ulighed.

Sundhed – herunder forebyggelse af sygdom – som en ny kommunal opgave, der har betydning for velfærd i det danske samfund, belyses i kapitel 6. Sundhedspolitik handler om forebyggelse, men også behandling. Fokus i denne bog er især på de tiltag inden for sundhedsområdet, som kommunerne har fået til opgave at løse, dvs. den forebyggende sundhedsmæssige indsats, i sammenhæng med strukturreformen, som trådte i kraft den 1. januar 2007, men regionernes rolle beskrives også. Sundhed har også konsekvenser for lighed/ulighed i det danske samfund, og en beskrivelse heraf gives. Hvad vi ved og ikke ved om den forebyggende indsats vises også i kapitlet. Forebyggelsesindsatsen omhandler bl.a. KRAM (Kost, rygning, alkohol, motion), som derved præsenteres. Sammenhængen mellem social- og sundhedspolitikken bliver også beskrevet i kapitlet.

Samlet indgår dermed følgende elementer i kapitlet:

- Social ulighed i sygdom
- Regionernes opgaver
- Kommunernes nye opgaver
- Hvad ved vi om forebyggelse og forebyggende indsats
- Sammenhæng mellem social- og sundhedspolitik.

De sidste tre kapitler tager tre emner op, som bliver stadig mere vigtige for velfærdssamfundet og dermed velfærdspolitikken i Danmark, dels som følge af globaliseringen og europæiseringens indvirkning på den danske model, dels som følge af et ønske om, at borgerne skal have den bedst mulige service til deres rådighed.

For at kunne give den bedst mulige service kræver det, at der er viden om, hvad der virker bedst. I kapitel 7 præsenteres principper for evaluering, herunder netop det ofte stillede spørgsmål: Ved vi, hvordan samfundet får mest muligt for pengene? Det er ikke enkelt at måle og veje – og slet ikke, når det drejer sig om en indsats for mennesker. Men dette ændrer ikke på en forventning om, at der skal kunne sammenlignes og analyseres på tværs, også med henblik på at dem, der har brug for en indsats, får det bedst mulige tilbud. Ansatte i velfærdssamfundet vil også forven-

tes at have en viden om, hvordan de inden for deres respektive fagområde fagligt kan bidrage til den bedst mulige indsats for den enkelte borger. Kapitlet vil især fokusere på principper for måling og evaluering og give nogle konkrete eksempler herpå. Det vil kunne bidrage til, at ansatte inden for området kan forholde sig til samt medvirke til at måling og evaluering kan blive anvendelig. Kapitlet vil også anskueliggøre det krydspres, der vil være for såvel ledelse som ansatte med befolkningens stigende forventninger til service og behandling i de kommende år.

Kapitlet har følgende hovedelementer:

- Principper for evaluering
- Eksempler på evaluering
- Kan man altid måle effekter
- Pres og krydspres for ansatte og ledelse ved evalueringer.

Selvom nationalstaten i høj grad er den, der har den afgørende indflydelse på, hvordan det enkelte lands velfærdssamfund og velfærdsstat, ser ud, er det også nødvendigt i højere grad end tidligere, at se på og vurdere den danske velfærdsstat og model i sammenligning med andre lande. Kapitel 8 ser på EU's rolle i velfærdspolitikken, i relation til social inklusion og fattigdom. Der gives nogle eksempler på velfærdspolitikker i andre lande, ligesom arbejdskraftens fri bevægelighed præsenteres som en særlig case med vægt på betydningen for social- og arbejdsmarkedspolitikken. Den åbne koordinationsmetode, som er et nyt styringsinstrument i Europa, beskrives og præsenteres også, med fokus på mulige konsekvenser for velfærdspolitikken.

Derved er følgende centrale elementer med i kapitlet:

- EU's rolle i velfærdspolitikken
- Hvad gør de andre lande i velfærdspolitikken
- Arbejdskraftens frie bevægelighed
- Den åbne koordinationsmetode.

Bogen afsluttes med en mere perspektiverende diskussion af den danske models indretning og mulige udvikling set på baggrund af såvel de nationale som internationale udfordringer, den står over for. Det gælder spørgsmål om, hvorvidt vi får et mere forsikringspræget velfærdssystem, om deltagelse på arbejdsmarkedet bliver vigtigere, og om den mere universelle tilgang vil forsvinde. Samtidig peges på de udfordringer, der ligger i de demografiske forandringer, samt hvordan og om samspillet mellem beskæftigelse og lighed fortsat kan opretholdes, herunder om vi har råd til velfærd i fremtiden.

Der er følgende centrale omdrejningspunkter i kapitlet:

- Hvad er udfordringerne
- Har vi råd til velfærd i fremtiden
- Vil den danske model blive europæisk.